

La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni Convegno Fondazione Logos - Roma 7 novembre 2012 (bozza)

(Loreto Del Cimmuto – Direttore Legautonomie)

Qualche numero (fonte IFEL)

- 367 Unioni di comuni;
- 1.851 amministrazioni comunali coinvolte;
- popolazione complessiva 7.215.746 abitanti;
- Il territorio complessivo delle Unioni è oltre un quinto della superficie italiana (21,6 %, ci sono Unioni costituite solo da piccoli comuni fino a Unioni che, in 5 casi, hanno una popolazione residente che supera le 90mila unità.

Parliamo quindi di un fenomeno già in costante crescita e con modalità differenziate sul territorio, destinato inevitabilmente a consolidarsi per le disposizioni che obbligano alla gestione associata delle funzioni fondamentali ma ad oggi già frutto di scelte di autoriforma da parte degli enti locali. Inoltre, sebbene all'interno di un unico quadro normativo nazionale, le Regioni hanno adottato diverse politiche finalizzate, di volta in volta, a favorire in misura più o meno diretta il percorso di gestione associata delle funzioni.

Tuttavia le ultime modifiche alla disciplina, introdotte dal decreto legge 95/2012, si inseriscono in un contesto di riforme a “brandelli”, con norme scarsamente coordinate; prova ne è che la riforma della disciplina sui piccoli comuni non è coordinata con il percorso di riordino delle province, nonostante che i compiti sottratti alle province potranno essere attribuiti alle Unioni e nonostante che sia le une che le altre potranno essere destinatarie di funzioni conferite dalle Regioni nelle materie di loro competenza legislativa.

Con il d.l. 138/2011 si era riusciti persino a creare tre modelli di unione a seconda delle fasce demografiche dei piccoli comuni, giungendo persino a mettere in discussione quelle già esistenti e che hanno prodotto buone esperienze di governo.

Con il decreto 95 sulla spending review queste criticità sono state in parte superate:

- viene meno la separazione tra comuni sopra e sotto i 1000 abitanti;
- si lascia come facoltativo il modello dell'unione speciale per i piccolissimi comuni;
- resta aperta la possibilità di optare per la forma della convenzione per l'esercizio delle funzioni, in luogo dell'Unione;
- vengono ulteriormente ridefinite le funzioni fondamentali dei comuni, che passano dalle sei della legge 42/2009 alle dieci dell'art. 19 del decreto legge 95 (a sua volta diverso da quello previsto nella bozza della “carta delle autonomie” ferma al Senato).

Un discorso a parte riguarda:

- la gestione dell'ICT (information communication technology) che il decreto considera come funzione trasversale a tutte le aree di competenza;
- resta aperta l'opzione della fusione diretta dei comuni, considerando che l'art.20 della spending review rinvia a possibili contributi straordinari a carico dello Stato, peraltro tutti da quantificare;
- Vi è l'obbligo di servirsi, entro il 31 marzo 2013, di centrali uniche di committenza per l'aggiudicazione di lavori e forniture;
- Individuazione delle dimensioni ottimali da parte delle Regioni (incongruenza con la previsione normativa dell'avvio delle funzioni dal 1° gennaio 2014).

Le funzioni fondamentali riscritte dal decreto, sebbene più analitiche di quelle della legge 42 sono organizzate per macro-aree ciascuna delle quali comprende una serie di attività e funzioni amministrative vere e proprie di diversa complessità e che comportano diversi impegni organizzativi.

Un conto può essere la gestione associata delle funzioni catastali e un altro conto è l'organizzazione generale e la gestione associata delle funzioni finanza e controllo.

legge n. 42/2009	Articolo 19, comma 1, D.L. n. 95/2012
funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge	organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo
funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale
	catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente
funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato	Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale
	attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi
	l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi
funzioni del settore sociale	progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione
funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica	edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici per la parte non attribuita alla competenze delle province
funzioni di polizia locale	polizia municipale e polizia amministrativa locale
	tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale. (NB: funzione per cui non è obbligatoria la gestione associata.)

TEMPI DI ATTUAZIONE

31 dicembre 2012	Tre funzioni fondamentali previste di quelle di cui al d.l. 95
31 dicembre 2013	Tutte le funzioni fondamentali
31 dicembre 2013	Solo per i comuni sotto i 1000 ab. che optano per le Unioni speciali (art. 16 d.l. 138/2011). Avvio della gestione associata di tutte le funzioni previa istituzione del nuovo ente da parte della Regione

Intanto la prima scelta: **Unione o Convenzione?**

La scelta dell'una o dell'altra forma di gestione associata presuppone una diversa scelta strategica da parte dell'ente locale sia dal punto di vista politico che tecnico-gestionale. Dal punto di vista politico la convenzione lascia pressoché intatte le singole realtà istituzionali ed è quella più semplice da realizzare; inoltre consente un approccio graduale all'esercizio associato. Essa tuttavia si caratterizza per una governance debole o inesistente.

Dal punto di vista tecnico, oltre che dare attuazione agli accordi presi nella fase politica, bisogna fare i conti con la criticità della scarsa flessibilità dei modelli organizzativi e la difficoltà di una gestione dinamica delle stesse funzioni, soggette ai diversi input dei soggetti partecipanti alla convenzione. I comuni mantengono infatti la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale e questo complica non poco la gestione nella prospettiva dell'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali.

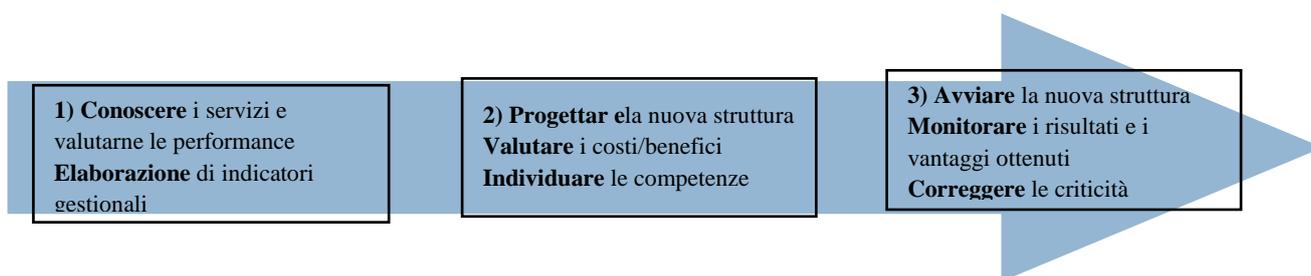
Non a caso la norma prevede che la convenzione duri almeno tre anni e che al suo termine gli enti debbano dimostrare di aver raggiunto, secondo modalità da disciplinare con un apposito decreto, un significativo livello di efficienza ed efficacia nella gestione.

Al contrario l'Unione diventa, e lo sarà sempre più nella prospettiva della costruzione di un robusto ente locale di base, l'ente maggiormente in grado di assicurare una visione di governo strategica e una più efficiente ed efficace gestione delle funzioni e dei servizi comunali. L'Unione è dotata di una governance certamente più forte rispetto a quella della convenzione con una propria autonomia statutaria e assimilata ai comuni per quanto attiene all'ordinamento finanziario e amministrativo.

	UNIONE DI COMUNI	CONVENZIONE
CRITICITA'	Affievolimento dell'autonomia dei singoli comuni	Rigidità del modello gestionale Governance debole Gestione etero-diretta dei servizi
PUNTI DI FORZA	Gestione strategica delle funzioni Autonomia Governance forte	Approccio graduale Sperimentabilità

L'approccio alla forme di gestione associata comporta l'avvio di una procedura complessa e la fissazione di alcuni obiettivi, tenendo presente che, salvo verificare a livello regionale, caso per caso, se esistano forme di incentivazione per la gestione associata, **il mantra rigoroso a cui attenersi è quello di mantenere lo stesso livello quali/quantitativo di servizi con le stesse risorse, anzi, meno.**

“**Conoscere per deliberare**” diceva Einaudi e certamente qui viene in rilievo una prima criticità: quanti piccoli comuni sono in grado di misurare e valutare i propri servizi?



1) Conoscere e misurare le performance dei servizi e elaborare indicatori gestionali

In questo contesto quindi la domanda prioritaria da porsi è: quale servizio presenta le maggiori criticità?

Quale servizio consente di realizzare economie di scala – contenimento della spesa – mantenendo un livello adeguato di efficienza e di soddisfacimento della domanda?

Quindi è fondamentale poter misurare i livelli di efficacia ed efficienza della gestione (anche con riferimento ai costi standard). La legge sulla spending review prevede che entro sei mesi il Ministero dell'Interno emani un decreto con cui stabilire i criteri per effettuare tali misurazioni; a questo punto c'è da auspicare che il decreto arrivi prima delle scadenze fissate al 1° gennaio 2013 per le prime tre funzioni e al 1° gennaio 2014 per tutte le altre.

Considerando che l'associazione interessa tutte le funzioni fondamentali, l'obiettivo dovrebbe essere non solo quello di mantenere, se non aumentare l'output a parità di costi (implementazione di un servizio grazie alla razionalizzazione di altri servizi) ma anche quello di aumentare l'outcome, cioè l'impatto qualitativo di un servizio sull'ambiente esterno e sui fruitori finali (i cittadini).

In linea di massima si dovrebbe cominciare con l'associare funzioni in cui sia possibile realizzare alcune economie per destinare le risorse (umane e/o finanziarie) risparmiate verso altri servizi.

Per es: potrebbe essere più facile ricavare economie di scala dalla gestione associata del servizio paghe e personale o dal servizio gare e contratti piuttosto che dal servizio di polizia municipale e dirottare risorse verso servizi sui quali è concentrata una maggiore domanda (Servizi sociali?)

Un'errata impostazione della gestione associata accompagnata da una scarsa informazione e valutazione/misurazione dei servizi erogati potrebbe portare invece al risultato di un aumento dei costi.

Un corretto approccio alla gestione associata presuppone:

- accesso a informazioni non difficilmente reperibili e omogenee a tutti i comuni coinvolti
- una elaborazione di indicatori gestionali costruita insieme alla struttura burocratica degli enti e da questa condivisa
- che la valutazione e la misurazione diventi un metodo di lavoro ordinario anche per il futuro.

2) Sulla progettazione della nuova struttura – valutare il livello di informatizzazione

In genere l'evoluzione verso la gestione dovrebbe essere uno dei banchi di prova per il passaggio da una cultura dell'organizzazione fondata sul vincolo gerarchico – burocratico (che è pure importante e garantisce l'imparzialità e il rigore delle procedure) ad una cultura dell'organizzazione basata sull'adattabilità alle spinte e alle sollecitazioni poste invece dall'ambiente esterno e dal suo continuo trasformarsi.

La motivazione del personale, pur nei limiti ricordati sopra, e il suo coinvolgimento diventa in questa logica una chiave del successo, anche accompagnandolo con un'attività di formazione. Elemento di cui si dovrà tener conto nella progettazione della nuova struttura dell'ente "Associativo".

In linea di massima si potranno centralizzare le strutture di **back office** (definizione delle procedure e degli standard, sistemi di monitoraggio e controllo, gestione dell'architettura ICT) e lasciare presidi di **front office** sul territorio per il rapporto diretto con l'utenza.

Credo che l'evoluzione verso la gestione associata – che è di molto cresciuta in questi ultimi anni come abbiamo visto - rimane una condizione per poter preservare la funzione dei piccoli se non la loro stessa esistenza come luoghi delle identità e della proiezione comunitaria nelle istituzioni pubbliche.

Proprio per la centralità di quest'ultimo aspetto allora il percorso verso la gestione associata deve essere accompagnato da un forte coinvolgimento della popolazione locale nella comprensione dei costi/benefici che ne possono derivare e dal rafforzamento degli strumenti di rendicontazione sociale (**accountability**).

3) Infine c'è l'avvio della nuova struttura, in cui si possono concretamente valutare gli impatti e la correttezza delle precedenti fasi di valutazione, misurazione e progettazione.

In questa fase un ruolo utile lo giocherebbero anche le politiche di incentivazione del personale.

Bisogna però tenere presente che la spesa del personale non può in alcun modo crescere nell'Unione dei comuni rispetto alla sommatoria delle spese per personale dei singoli comuni.

Ma è soprattutto su efficaci sistemi di monitoraggio – reporting - che si può far affidamento per valutare l'impatto del cambiamento ed effettuare le correzioni alle criticità rilevate, anche considerando la necessità del livello politico che è chiamato a rispondere delle scelte effettuate.

4) considerazioni finali

Infine alcune considerazioni di carattere generale: la riorganizzazione complessiva dell'architettura istituzionale multilivello del Paese, e in questo ambito la spinta alla gestione associata delle funzioni dei piccoli comuni, trova la sua motivazione primaria nel processo di riforma avviato prima con la riscrittura del Titolo V e più recentemente con il varo della legge delega sul federalismo fiscale e i conseguenti decreti attuativi.

La necessità di individuare “chi fa che cosa” e con quali poteri fiscali è strettamente legata all’obiettivo di individuare un robusto ente locale di base strutturalmente in grado di esercitare con efficacia ed efficienza le funzioni pubbliche.

E’ cambiato il paradigma ma la necessità di quel percorso di riforma non viene meno, anzi risulterebbe persino rafforzata dal forte impulso di misure volte ad abbattere il debito e la spesa pubblica.

E’ dal mio punto di vista un errore infatti disgiungere gli obiettivi di risanamento da quelli della riforma federalista, soprattutto laddove essa prende come riferimento, nella valutazione della spesa pubblica e nelle politiche di perequazione, i principi cardine dei costi e dei fabbisogni standard.

Non si tratta evidentemente di negare la necessità di una manutenzione straordinaria del Titolo V, che è necessaria e rivendicata anche dal sistema delle autonomie; quanto piuttosto di mettere in guardia dall’illusione che un ritorno alla centralizzazione delle funzioni e delle leve di governo delle politiche pubbliche possa di per sé garantire meglio gli obiettivi di risanamento e di rispetto dei vincoli europei.

Questo significa che il sistema delle autonomie deve però fare la sua parte e rilanciare innanzitutto un percorso di autoriforma quale *conditio sine qua non* per mantenere e persino sviluppare un ruolo utile soprattutto per i cittadini, le imprese e i soggetti sociali che chiedono un’amministrazione efficiente in grado di dare risposte.

Quindi, quella della gestione associata delle funzioni è una sfida che le autonomie devono accettare e fare propria.